

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 38/2013 rd

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Polisyreshögskolan samt vissa lagar som har samband med den**

*Till förvaltningsutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 12 juni 2013 regeringens proposition med förslag till lag om Polisyreshögskolan samt vissa lagar som har samband med den (RP 64/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Timo Kerttula, inrikesministeriet
- juris doktor Mikael Koillinen
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Ålands landskapsregering
- professor Tuomas Ojanen.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om Polisyreshögskolan. Polisyreshögskolan ingår i inrikesministeriets förvaltningsområde. Avsikten är att förnya bestämmelserna om Polisyreshögskolan och de examina som avläggs där så, att grundexamen inom polisbranschen är en yrkeshögskoleexamen och påbyggnadsexamen är en högre yrkeshögskoleexamen. Den yrkeshögskoleexamen och högre yrkeshögskoleexamen som avläggs vid Polisyreshögskolan kommer till sitt innehåll och sin omfattning att vara jämförbar med de examina som avläggs vid de yrkeshögskolor som hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde.

Avsikten med den föreslagna lagen är även att förnya de bestämmelser som gäller Polisyreshögskolans interna administration och de stude-

randes ställning. De rättigheter och skyldigheter samt studiesociala förmåner som de studerande har under tiden för sina studier harmoniseras med rättigheterna, skyldigheterna och förmånerna för examensstuderandena vid de högskolor som hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde.

Dessutom föreslås att de bestämmelser i polisförvaltningslagen som gäller Polisyreshögskolan eller dess studerande upphävs samt att bestämmelserna i lagen om studiestöd och i lagen om ersättning för skada eller sjukdom som har uppkommit under studierelaterade förhållanden som är jämförbara med arbete ändras till den del som det i dessa bestäms om polisens tjänsteexamina enligt gällande lag.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen den föreslagna regleringen mot grundlagens 7 § om rätten till liv, personlig frihet, 6 § 2 mom. om förbud mot diskriminering, 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen och 10 § om skydd för privatlivet och personuppgifter. Andra bestämmelser i grundlagen som ansetts ha bäring på propositionen är 16 § 3 mom. om att trygga vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet samt bestämmelsen i grundlagens 119 § 2 mom. om

att de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ ska regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. I samband med kravet på studerandes nationalitet hänvisas till 125 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilket det genom lag kan bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Dessutom bedöms bestämmelserna mot 80 § i grundlagen. Enligt motiveringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Syftet med propositionen är att förnya examensutbildningen vid Polisyrkeshögskolan. Grundexamen inom polisbranschen blir yrkeshögskoleexamen och påbyggnadsexamen blir högre yrkeshögskoleexamen. Dessutom ändras bestämmelserna om högskolans förvaltning, antagning och de studerandes ställning.

Enligt den föreslagna 1 § kvarstår Polisyrkeshögskolan som yrkeshögskola under Polisstyrelsen inom inrikesministeriets ansvarsområde. Dess status avviker därmed från de yrkeshögskolor som omfattas av yrkeshögskolelagen. De hör till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde och har självstyrelse i fråga om sina inre angelägenheter.

Polisyrkeshögskolan ska enligt det föreslagna 2 § ge en på forskning och kulturella utgångspunkter baserad högskoleundervisning för yrkesinriktade expertuppgifter och ledningsuppgifter inom området för inre säkerhet och bland annat bedriva forsknings- och utvecklingsarbete som betjänar skolans undervisning. Även om lagen inte längre uttryckligen nämner att Polisyrkeshögskolan har ansvar för polisens grund- och påbyggnadsexamina framgår det av propositionsmotiven att utbildningen som leder till po-

lismannatjänster kvarstår som skolans huvuduppgift (s. 12).

*Yttrande från Ålands landskapsregering.* Propositionen bereddes utan att landskapet Åland hördes i enlighet med självstyrelselagen för Åland. Utskottet anser det vara viktigt att förvaltningsutskottet granskar det som Ålands landskapsregering framfört i sitt yttrande till grundlagsutskottet (28 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland [1144/1991] och 9 § i förordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland [828/1991]).

#### *Studerandes rättsliga ställning*

*Kravet på medborgarskap.* I förslaget till 24 § finns bestämmelser om tilläggskraven för dem som söker till studier som leder till yrkeshögskoleexamen eller högre yrkeshögskoleexamen när examen medför behörighet att arbeta som polisman. Enligt 1 mom. 1 punkten kan endast finska medborgare antas som studerande.

Förslaget är betydelsefullt med avseende på diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Enligt 125 § 1 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Attributet "bestämda" framför offentliga tjänster eller uppdrag anger

att medborgarskapskrav bara ska ställas i begränsad utsträckning eller av grundad anledning (RP 1/1998 rd). Enligt 7 § 8 mom. i statstjänstemannalagen kan bara finska medborgare utnämnas till tjänster som polismän.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis ansett medborgarskapskravet befogat i ett konstitutionellt perspektiv när det gäller polis tjänster, eftersom det ingår utövande av offentlig makt i betydande grad i ämbetena. Det finns således en godtagbar grund för medborgarskapskravet när det gäller behörighetsvillkoren för polismän. I sak motsvarar förslaget den godtagbara reglering om medborgarskap som utskottet har medverkat till, och utskottet har ingenting att invända mot bestämmelserna i konstitutionellt hänseende.

Enligt 6 § 3 mom. gällande lag om polisutbildning, som i dagsläget reglerar polisutbildningen, kan Polisyreshögskolan av särskilda skäl medge undantag från kraven på medborgarskap. I föreliggande lagförslag ingår ingen sådan dispensmöjlighet. I linje med sin tidigare uttalade ståndpunkt anser grundlagsutskottet att det på grund av dagens mångkulturella miljö är viktigt att det hos polisen finns anställda med varierande medborgarskap eller etnisk bakgrund. Det är därför nödvändigt att komplettera lagförslaget med en möjlighet att avvika från kravet på finländskt medborgarskap (jfr GrUU 28/2004 rd).

*Krav beträffande hälsotillstånd.* Enligt 24 § 1 mom. 2 punkten ska den som utbildas för yrkeshögscoleexamen beträffande hälsotillståndet vara lämplig för uppgiften som polisman. Polisyreshögskolan kan med stöd av 37 § 1 mom. 2 punkten och 2 mom. återkalla den studerandes studierätt om han eller hon inte till sitt hälsotillstånd längre är lämplig för uppgiften som polisman eller vägrar att delta i en i 39 § avsedd hälsoundersökning. Med stöd av 3 mom. krävs det ytterligare att förändringen i hälsotillståndet är bestående eller långvarig.

Bestämmelsen har betydelse med avseende på 6 § 2 mom. i grundlagen. Bedömningen måste

också beakta 16 § 2 mom. i grundlagen, som föreskriver att det allmänna ska säkerställa lika möjligheter för var och en att enligt sin förmåga och sina särskilda behov också få annan utbildning än grundläggande utbildning. Indirekt har återkallande av studierätten också relevans för näringsfriheten och rätten att utöva yrke enligt 18 § 1 mom. i grundlagen.

Den föreslagna regleringen motsvarar i huvuddrag bestämmelserna om studerandes hälsotillstånd som finns i den gällande lagen om polisutbildning och som stiftades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 28/2004 rd). Grundlagsutskottet har därefter behandlat kraven på personer som väljs till grundkurser för gränsbevakare och möjligheterna att återkalla studierätten på grund av den studerandes hälsotillstånd (GrUU 31/2013 rd). Det finns godtagbara grunder med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna för den föreslagna regleringen med hänsyn till polisens uppgifter, utövandet av betydande offentlig makt samt skyddet för andras hälsa och säkerhet. Också med tanke på kravet på exakthet, noggrann avgränsning och proportionalitet förefaller bestämmelsen godtagbar.

*Redbarhet och pålitlighet.* Enligt 24 § 1 mom. 3 punkten ska den som utbildas till polisman vara redbar och pålitlig. Närmare bestämmelser om bedömningen av redbarhet och pålitlighet utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt motiveringen avses med redbarhet att den studerande inte har gjort sig skyldig till brott. I praktiken hindrar inte helt små förseelser antagning till utbildningen. Med pålitlighet avses i detta sammanhang övrigt beteende i enlighet med normerna. Det här innebär att pålitligheten försvagas t.ex. av gripanden som grundar sig på polislagen (s. 24/II). Bemyndigandet att utfärda förordning blir generöst med hänsyn till 80 § 1 mom. i grundlagen i synnerhet med beaktande av att det här handlar om villkor för att bli antagen som studerande. Regleringen behöver preciseras så att av lagen framgår de viktigaste kriterierna för bedömning av redbarhet och pålitlighet.

*Förlust av studieplats.* Enligt 30 § ska de som har antagits anmäla sig till Polisyrkeshögskolan som studerande och därefter varje läsår anmäla sig som närvarande eller frånvarande. Om den officiella mätarens beslut enligt 32 § 1 mom. inte iakttas, ska han eller hon överföra ärendet till mätningnämnden på det sätt som anges i 30 §. En studerande förlorar dessutom sin studierätt om han eller hon inte har slutfört sina studier inom utsatt tid.

Bestämmelserna om förlust av studierätten förefaller oskäligt stränga. Det här gäller i synnerhet situationer där den studerande förlorar studierätten på grund av ringa fel eller försummelser i samband med anmälningsförfarandet. Rätten att studera och få undervisning anknyter till 16 § 2 och 3 mom. grundlagen om kulturella rättigheter. Utskottet understryker därför proportionalitetsprincipens stora relevans vid tillämpningen av bestämmelserna i 33 § om återställande av studierätten. Det finns dock fog för att se över lagstiftningen till denna del så att den skulle stå i bättre samklang med kravet på proportionalitet (GrUU 19/2004 rd och GrUU 74/2002 rd).

*Drogtestning* Den som söker till en utbildning som ger polismanskompetens är med stöd av 26 § 1 mom. skyldig att underkasta sig ett narkotikatest. Polisyrkeshögskolan kan dessutom med stöd av 35 § 4 mom. ställa som villkor för deltagande i undervisningen att de studerande deltar i ett test som utförs av Polisyrkeshögskolans personal i syfte att konstatera om den studerande har intagit alkohol eller något annat berusningsmedel.

Bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen. De ingriper också i rätten till personlig integritet enligt 7 § i grundlagen och begränsar den enskilda individens självbestämmanderätt. Det finns ändå godtagbara grunder för regleringen. Utskottet anser det viktigt att motverka droganvändning bland dem som studerar för polisyrket. Det handlar också om att skydda hela studerandekollektivets

och i sista hand också andra människors rättigheter och säkerhet (GrUU 28/2004 rd).

I samband med behandlingen av förslaget till lag om Räddningsinstitutet har utskottet ansett att det finns godtagbara skäl för drogtestning med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, om det finns grundad anledning att misstänka att en studerande uppträder påverkad av berusningsmedel under utbildningstiden eller i praktikarbete eller om arbetsuppgifterna kräver noggrannhet, tillförlitlighet, självständig omdömesförmåga eller god reaktionsförmåga eller om de kan äventyra arbetstagarens eller andras liv, hälsa eller arbetarskydd (GrUU 12/2006 rd, s. 2/II). Enligt förslaget till bestämmelse kräver ett test för att utreda om den studerande har intagit alkohol eller något annat berusningsmedel inte misstanke om berusning. Av propositionsmotiven framgår ändå att bestämmelsen är avsedd att tillämpas i vissa speciella undervisningssituationer där berusning förorsakar synnerlig fara för liv och hälsa och det är motiverat att försäkra sig om den studerandes funktionsförmåga (s. 36/I). Bestämmelsen uppfyller inte helt kravet på proportionalitet, exakthet och noggrann avgränsning och måste därför preciseras så att den motsvarar det som sägs i det nämnda utlåtandet om Räddningsinstitutet för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

*Indragning av studierätten.* Enligt 37 § 1 mom. 3 punkten kan Polisyrkeshögskolan dra in en studerandes studierätt om denne döms till straff för ett uppsåtligt brott och domen har vunnit laga kraft.

Bestämmelserna måste granskas utifrån 16 § 2 mom. i grundlagen. Indirekt har indragningen av studierätten också relevans för näringsfriheten och rätten att utöva yrke enligt 18 § 1 mom. i grundlagen, om den studerande studerar med sikte på att få polismansbehörighet. Med hänsyn till andra människors hälsa och säkerhet, det krav på pålitlighet och redbarhet som ställs på polismän och den undervisning och utbildning som ges vid Polisyrkeshögskolan finns det även med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara grunder för bestämmel-

serna om indragning av studierätten. Indragning av studierätten ingriper starkt i den studerandes rättigheter, vilket bör beaktas vid bedömningen av regleringens proportionalitet. Av samma skäl är det problematiskt att det inte definieras närmare vilken art av brott eller vilken grovhetsgrad som avses. Bestämmelsen leder till att studierätten kan dras in också till följd av ett mycket obetydligt brott. Förslaget måste därför kompletteras med en beskrivning av brottets art och grovhet. Studierätten kan dras in om brottets art och grovhet visar att den studerande är olämplig för att inneha en tjänst som polis eller sköta ett uppdrag som gäller den interna säkerheten, delta i undervisning eller utbildning på Polisyrkeshögskolan, till exempel för att han eller hon kan anses utgöra en risk för andras säkerhet i skolan eller vid övningar i samband med studierna. Ändringen är en förutsättning för att det första lagförslaget på denna punkt ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

*Avbrytande av studierna.* Enligt 38 § 1 mom. 2 punkten kan Polisyrkeshögskolan dra in en studerandes studierätt om denne är föremål för förundersökning som misstänkt för ett uppsåtligt brott.

Bestämmelsen måste på samma sätt som när det gäller indragning av studierätten prövas i skenet av 16 § 2 mom. och 18 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelsen om avbrytande av studierna på grund av brottsmisstanke kan åtminstone i vissa fall bli ett problem med avseende på bestämmelserna om rättvis rättegång i 21 § i grundlagen och oskuldspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen (GrUU 31/2013 rd, s. 4/I, GrUU 60/2012 rd, s. 5/II).

Det är fråga om samma proportionalitetsproblematik som när studierätten kan dras in om en

studerande begår ett brott. Bestämmelsen måste därför ändras på motsvarande sätt. Dessutom måste det framgå av bestämmelserna att det finns sannolika skäl för misstanken (jfr GrUU 31/2013 rd och GrUU 60/2010 rd). En ändring är en förutsättning för att det första lagförslaget på denna punkt ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### *Övrigt*

*Polisyrkeshögskolans styrelse.* Enligt 6 § 2 mom. förordnar Polisstyrelsen styrelsens medlemmar och deras ersättare för viss tid. I lagförslaget ingår ingen bestämmelse om mandatperioden.

Till styrelsen uppdrag hör att utöva offentlig makt t.ex. vid behandling av rättelseyrkanden och det är därför nödvändigt att med stöd av 119 § 2 mom. föreskriva om de allmänna grunderna för styrelsen genom lag. Enligt grundlagsutskottet hör bestämmelser om ett organs mandatperiod till de allmänna grunder som avses i det nämnda lagrummet (GrUU 28/2004 rd, GrUU 12/2004 rd). En komplettering av bestämmelsen med omnämnande av mandatperioden är en förutsättning för att lagförslaget på denna punkt ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### *Ställningstagande*

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 6 § 2 mom., 35 § 4 mom., 37 § 1 mom. 3 punkten och 38 § 1 mom. 2 punkten beaktas på behörigt sätt.*

**GrUU 38/2013 rd — RP 64/2013 rd**

Helsingfors den 27 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd  
vordf. Outi Mäkelä /saml  
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /gröna  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml

Kimmo Kivelä /saf  
Anna Kontula /vänst  
Elisabeth Naucélér /sv  
Tom Packalén /saf  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.